Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1376 BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2016

In het kader van de eerste voortgangsmissie van het ESM-programma voor Griekenland hebben van oktober 2015 t/m mei 2016 missies van de instituties[1] in Griekenland plaatsgevonden om de voortgang in het ESM-programma te beoordelen. De Griekse autoriteiten hebben in mei en juni 2016 *prior actions* geïmplementeerd om afronding van de voortgangsmissie en een eerste uitkering uit de tweede tranche in het ESM-programma mogelijk te maken. Op basis hiervan heeft het Ministerie van Financiën op 9 juni jl. de eerste voortgangsrapportage in het ESM-programma voor Griekenland ontvangen van de instituties. Met deze brief wil ik de Tweede Kamer informeren over de voornaamste conclusies van de voortgangsrapportage. De voortgangsrapportage en het aanvullende *Memorandum of Understanding* (MoU) zijn bij deze brief bijgevoegd[2]. De toezending van de genoemde programmadocumentatie is conform de afspraken over transparantie die gemaakt zijn in de Eurogroep van 11 februari en 7 maart 2016.[3]

De instituties concluderen dat er door Griekenland voldoende voortgang is geboekt in de implementatie van hervormingen (inclusief de recentelijk geïmplementeerde prior actions) om over te kunnen gaan tot toekenning van de tweede tranche in het ESM-programma. De 18 prior actions zijn volgens de instituties, op een viertal kleine punten na[4], over het geheel genomen naar tevredenheid geïmplementeerd. Het positieve oordeel van de instituties over de implementatie van de prior actions kan de basis vormen voor een eerste uitkering uit de tweede tranche. De Eurogroup

[1] Europese Commissie, ECB en ESM, het IMF is betrokken bij de missies maar neemt nog niet formeel deel aan het leningenprogramma.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[3] Over de gemaakte afspraken bent u geïnformeerd in de verslagen van beide Eurogroep-bijeenkomsten (Kamerbrief met Kamerstuk 21 501-07, nr. 1345 en Kamerbrief met Kamerstuk 21 501-07, nr. 1350).
[4] Het gaat hier bijvoorbeeld om het tekenen van een contract door een derde, private partij. Deze vier kleine punten zijn als milestone aangemerkt en zullen dus geverifieerd worden bij een volgende uitkering uit de tweede tranche.

kst-21501-07-1376
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Working Group (EWG) heeft op 9 juni het positieve oordeel van de instituties over de implementatie van de vereiste prior actions en de voortgang in het ESM-programma verwelkomd.[5] De ESM Raad van Bewind zal na afronding van nationale parlementaire procedures formeel een besluit nemen over het goedkeuren van de tweede tranche en de eerste uitkering uit deze tranche. De ESM Raad van Bewind zal naar verwachting op 17 juni plaatsvinden. De tweede tranche heeft een omvang van in totaal 10,3 miljard euro. De eerste uitkering uit deze tranche bedraagt 7,5 miljard euro en is bedoeld voor aflossingen, rentebetalingen en het wegwerken van binnenlandse betalingsachterstanden. Het aanvullende MoU zal ter goedkeuring voorliggen aan de ESM Raad van gouverneurs op 16 juni.

Inhoud voortgangsrapportage

De voortgangsrapportage gaat in op de voortgang op het gebied van hervormingen die is geboekt gedurende de eerste periode (augustus 2015 t/m juni 2016) van het Griekse ESM-programma. Daarnaast wordt in het voortgangsrapport de schuldhoudbaarheid van Griekenland besproken, de financieringsbehoefte, de implementatie van de prior actions en de milestones die gepland staan voor september 2016. Ik heb de Tweede Kamer reeds geïnformeerd[6] over de in november en december 2015 doorgevoerde hervormingen. Hieronder zal ik dan ook met name ingaan op het omvangrijke hervormingspakket dat in mei en juni 2016 is doorgevoerd.

Overheidsfinanciën

In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat Griekenland in 2015 een primair overschot van 0,7% bbp heeft gerealiseerd op basis van de programmadefinitie. De oorspronkelijke doelstelling uit het MoU van augustus 2015 was een primair tekort van 0,25% bbp in 2015. Het goede budgettaire resultaat in 2015 is mede te danken aan budgettaire maatregelen t.w.v. 1,7% bbp (op jaarbasis) die Griekenland in juli en augustus 2015 heeft genomen. Ondanks dit goede resultaat in 2015 schatten de Europese instellingen in dat er nog 3% bbp op jaarbasis aan extra maatregelen nodig zijn om de primair saldo doelstelling in 2018 (3,5% bbp primair overschot) te halen. In het kader van de eerste voortgangsmissie heeft Griekenland als prior action daarom een hervorming van de inkomstenbelasting, een hervorming van het pensioenstelsel en enkele kleinere budgettaire maatregelen doorgevoerd. Deze maatregelen en hervormingen moeten samen de gevraagde 3% bbp opleveren.

De inkomstenbelasting is vereenvoudigd door het samenvoegen van looninkomsten en zakelijke inkomsten en het integreren van de bestaande solidariteitsheffing in de reguliere inkomstenbelasting. Daarnaast is de belastinggrondslag verbreed door een verlaging van de gemiddelde belastingvrije som. De hervorming van de inkomstenbelasting heeft een verwachte opbrengst van 1% bbp in 2018. Verder is een pensioenhervorming geïmplementeerd die bijdraagt aan het toekomstbestendig maken van het pensioenstelsel en het behalen van de afgesproken begrotingsdoelstellingen. Deze maatregelen komen bovenop de pensioenmaatregelen die Griekenland in 2015 al heeft genomen en deze hervorming heeft een verwachte opbrengst van 1% bbp in 2018. Tot slot

[5] Zoals aangegeven in het verslag van de Eurogroep van 24 mei jl. (Kamerbrief met Kamerstuk 21 501-07, nr. 1370) is de EWG door de Eurogroep gemandateerd om op basis van de beoordeling van de instituties de implementatie van de *prior actions* te verifiëren.

[6] De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd per Kamerbrief in november (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1322) en december 2015 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1336).

heeft Griekenland een aantal aanvullende begrotingsmaatregelen genomen die samen een opbrengst hebben van 1% bbp. Het gaat hierbij onder andere om een btw-verhoging, besparingen op de loonsom in de publieke sector en een verhoging van accijnzen. Naast maatregelen met een directe budgettaire opbrengst zijn, als prior action, ook maatregelen genomen om belastingontwijking tegen te gaan en is een onafhankelijk orgaan voor belastinginning opgericht.

Op 22 april jl. heeft de Eurogroep aangegeven dat (naast bovengenoemde maatregelen) er in het programma extra zekerheid ingebouwd moest worden om te garanderen dat de budgettaire doelstelling in 2018 behaald wordt.[7] Naar aanleiding hiervan is door de extra ingelaste Eurogroep van 9 mei jl. besloten[8] dat Griekenland als prior action een zogenaamd *contingency* mechanisme in moest stellen. Het mechanisme dat nu door Griekenland in wetgeving is vastgelegd zorgt er voor dat een pakket met aanvullende maatregelen automatisch geïmplementeerd wordt als op basis van objectieve factoren blijkt dat het afgesproken primair saldo gedurende de programmaperiode niet wordt gehaald. Als het mechanisme in de toekomst geactiveerd wordt omdat niet aan de doelstelling is voldaan, zal ik de Tweede Kamer van de activering alsmede de additionele maatregelen die Griekenland zal implementeren op de hoogte stellen.

Financiële stabiliteit

Om de financiële stabiliteit in Griekenland te versterken zijn gedurende het ESM-programma verschillende stappen gezet. Zo is de governance van het HFSF versterkt, is er een beoordeling van het bestuur van private banken gestart en zijn Griekse banken geherstructureerd en geherkapitaliseerd. In december 2015 hebben de Griekse autoriteiten reeds een eerste stap gezet om de markt voor de verkoop van leningen (zowel presterende als niet presterende leningen) te liberaliseren. Als prior action hebben de Griekse autoriteiten nu de liberalisering van de markt voor bancaire leningen voltooid, met inachtneming van een tijdelijke bescherming voor kwetsbare huishoudens. Hiermee wordt beoogd om het hoge aantal niet presterende leningen op de balansen van Griekse banken te verminderen.

Groei, concurrentiekracht en investeringen

De Griekse autoriteiten hebben voorts hervormingen doorgevoerd om de groeipotentie, concurrentiekracht en het investeringsklimaat te verbeteren. Zo is in 2015 al het grootste gedeelte van de OESO aanbevelingen op het gebied van het liberaliseren van productmarkten doorgevoerd. Eind 2015 heeft Griekenland in samenwerking met de Wereldbank verder een begin gemaakt met het herzien van het raamwerk voor het afgeven van investeringslicenties. Ook is de gasmarkt hervormd door het scheiden van aanbod en distributie van gas en het liberaliseren van de consumentenmarkt voor gas. De belangrijkste resultaten op het gebied van privatiseringen zijn de verkoop van 14 regionale vliegvelden en de verkoop van de haven van Pireaus. Ook is voortgang geboekt in het proces tot verkoop van de haven van Thessaloniki en de spoorwegbedrijven.

In aanvulling op deze al eerder genomen stappen heeft Griekenland recentelijk verschillende prior actions geïmplementeerd. Zo zijn resterende aanbevelingen van de OESO op het gebied van de farmaceutische

---

[7] Hierover bent u geïnformeerd in het verslag van de Eurogroep van 22 april (Kamerbrief met Kamerstuk 21 501-07, nr. 1357).

[8] Hierover bent u geïnformeerd in het verslag van de Eurogroep van 9 mei (Kamerbrief met Kamerstuk 21 501-07, nr. 1361).

industrie, brandstoffen en drank doorgevoerd en zijn wijzigingen aangebracht in de wet op ruimtelijke ordening. Ook is een beoordeling door onafhankelijke experts van arbeidsmarktwetgeving gestart. Dit moet later dit jaar tot arbeidsmarkthervormingen leiden. De elektriciteitsmarkt is hervormd met als doel om de concurrentie te vergroten en daarmee de kosten van elektriciteit voor eindgebruikers te drukken. Dit gebeurt o.a. door (evenals bij de gasmarkt) het scheiden van de distributie van elektriciteit en het aanbod van elektriciteit. Op het gebied van privatiseringen heeft Griekenland de benodigde wetgeving voor het oprichten van het privatiserings- en investeringsfonds aangenomen. Met aanname van deze wetgeving wordt ook een eerste afgesproken lijst aan bezittingen en staatsbedrijven overgeheveld naar het nieuwe fonds. Afgesproken is dat in juni, met betrokkenheid van de instituties, de Raad van toezicht benoemd zal worden. De Raad van toezicht zal vervolgens de bestuursraad benoemen. Het fonds zal uiterlijk in september 2016 volledig operationeel zijn.

Publieke sector

De Griekse autoriteiten hebben in 2015 gedurende het ESM-programma verschillende maatregelen genomen om het personeelsbeleid in de publieke sector te hervormen. Zo is er een standaard raamwerk voor beloningen in de publieke sector gekomen, zijn prestatiebeoordelingen geïntroduceerd en is de selectieprocedure voor het benoemen van topambtenaren transparanter en objectiever gemaakt. Ook zijn er hervormingen doorgevoerd om gerechtelijke procedures efficiënter, betrouwbaarder en beter voorspelbaar te maken. Met het implementeren van de prior actions behorende bij de eerste voortgangsmissie zijn verdere stappen gezet om het publieke bestuur te verbeteren. Zo is nu ook de selectieprocedure die gevolgd moet worden bij de benoeming van een secretaris-generaal bij een overheidsinstantie aangepast. Verder hebben de Griekse autoriteiten de wetgeving omtrent het aangeven van persoonlijke bezittingen door publieke personen versterkt (in het kader van de anticorruptie-strategie) en is wetgeving aangenomen om de onafhankelijkheid van de Griekse mededingingsautoriteit te waarborgen.

Schuldhoudbaarheid

Een analyse van de schuldhoudbaarheid van Griekenland is onderdeel van de voortgangsrapportage. Ten opzichte van de schuldhoudbaarheidsanalyse aan het begin van het ESM-programma[9] wordt de schuldontwikkeling door de instituties nu iets positiever ingeschat. Als gevolg van een beter dan verwacht budgettair resultaat in 2015, de lager dan verwachtte inzet van programmageld voor bankenherkapitalisatie en lager dan verwachtte rentelasten is de schuld in 2015 (in het basisscenario) op 176,9% bbp uitgekomen in plaats van 196,3% bbp zoals nog verwacht in augustus 2015. De schuld neemt in de raming in de voortgangsrapportage in 2016 nog iets toe tot 182,9% bbp, maar daalt daarna in het basisscenario tot 100,7% in 2060.

De bruto financieringsbehoefte[10] in het basisscenario is in 2016 en 2017 nog relatief hoog (16,9% en 18,2% respectievelijk) maar daalt daarna sterk tot 7,4% in 2020. De bruto financieringsbehoefte loopt daarna gestaag op tot 12,9% bbp in 2030, 19,1% bbp in 2040 en 23,3% in 2060. De schuldhoudbaarheidsanalyse geeft ook twee negatievere scenario's weer en een positiever scenario. In de negatieve scenario's begint de schuld als

[9] Hierover bent u geïnformeerd per Kamerbrief op 15 augustus (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1295).
[10] De bruto financieringsbehoefte bestaat uit aflossingen op schulden, rentebetalingen en het primair saldo.

percentage bbp na verloop van tijd weer toe te nemen (na een daling in de periode tot ongeveer 2030). In het positieve scenario (met een aanname voor een sterkere economische groei) daalt de schuld tot 62,2% bbp in 2060. In de voortgangsrapportage zijn de schuldmaatregelen zoals overeengekomen in de Eurogroep van 24 mei jl. nog niet meegenomen in de analyse van de schuldhoudbaarheid.

Programmafinanciering

In de voortgangsrapportage wordt uitgegaan van een tweede tranche met een totale omvang van 10,3 miljard euro. Hiervan wordt 6,8 miljard ingezet voor de schuldendienst (aflossingen op schuld en rentebetalingen) en 3,5 miljard euro voor het wegwerken van binnenlandse betalingsachterstanden. Een eerste uitkering van 7,5 miljard euro zal, op basis van het positieve oordeel van de instituties en de EWG over de implementatie van de prior actions en onder voorbehoud van nationale parlementaire procedures, naar verwachting voor eind juni 2016 plaats vinden. Van deze uitkering is 5,7 miljard euro bestemd voor de schuldendienst en 1,8 miljard euro voor het wegwerken van binnenlandse betalingsachterstanden.

Het resterende geld in de tweede tranche wordt in één of meerdere delen uitgekeerd na de zomer van 2016. Het na de zomer uit te keren geld is weer gedeeltelijk bedoeld voor de schuldendienst en gedeeltelijk voor het wegwerken van betalingsachterstanden. Het deel dat bedoeld is voor de schuldendienst (1,1 miljard euro) wordt uitgekeerd op voorwaarde van implementatie van milestones op het gebied van o.a. pensioenen, privatiseringen en hervormingen van de energiesector. De implementatie van de betreffende milestones zal t.z.t. door de instituties beoordeeld worden. De Griekse autoriteiten zullen daarnaast maandelijks rapporteren aan de instituties over de mutatie in de binnenlandse betalingsachterstanden. Het resterende bedrag in de tweede tranche dat beschikbaar is voor het wegwerken van betalingsachterstanden (1,7 miljard euro) kan alleen uitgekeerd worden als hierin volgens de instituties voldoende progressie is geboekt in de voorafgaande periode. De EWG en de ESM Raad van Bewind zullen beoordelen of voldaan is aan deze vereisten voordat overgegaan wordt tot een nieuwe uitkering uit de tweede tranche na de zomer van 2016.

Conclusie

Het kabinet verwelkomt de positieve conclusie van de instituties en de EWG over de voortgang in het ESM-programma en de implementatie van de prior actions. In lijn met de inzet zoals verwoord in het verslag van de Eurogroep van 24 mei jl., is het kabinet voornemens om op basis van het positieve oordeel van de instituties in de ESM Raad van Bewind in te stemmen met het uitkeren van de tweede tranche met een omvang van 10,3 miljard euro. Het kabinet stelt verder vast dat het positieve oordeel van de instituties over de implementatie van de prior actions behorende bij de eerste voortgangsmissie de weg vrij maakt voor het goedkeuren van een eerste uitkering van 7,5 miljard euro uit de tweede tranche. Nederland is tevens voornemens om in de ESM Raad van Gouverneurs het aanvullende MoU goed te keuren. Conform de voorlopige afspraken

van de Eurogroep van 24 mei jl. over schuldmaatregelen maakt de afronding van de eerste voortgangsmissie de weg vrij om op de korte termijn de eerste set schuldmaatregelen[11] door te voeren.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

[11] Zoals afgesproken in de Eurogroep van 24 mei jl. zijn de schuldmaatregelen voor de korte termijn: het gelijkmatiger maken van het aflossingprofiel van EFSF-leningen, het aanpassen van de ESM/EFSF financieringsstrategie om het renterisico te verminderen en het afzien van de renteopslag (in 2017) op de EFSF-lening uit het tweede leningenprogramma voor Griekenland die gerelateerd is aan de schuldterugkoopoperatie uit december 2012.